

Article

« Des propositions fiscales visant la protection des zones fragiles au Québec »

André Lareau

Les Cahiers de droit, vol. 34, n° 2, 1993, p. 679-704.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043225ar>

DOI: 10.7202/043225ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Des propositions fiscales visant la protection des zones fragiles au Québec*

André LAREAU**

À ce jour, les préoccupations d'ordre environnemental ont été très peu considérées dans l'élaboration de nouvelles mesures fiscales ; en fait, les seuls vestiges de la fiscalité démontrant une certaine préoccupation environnementale se trouvent dans les dispositions relatives à l'amortissement accéléré en matière d'équipement de dépollution. À l'aube du XXI^e siècle, le temps est venu de songer à l'élaboration de mesures fiscales à caractère préventif afin de protéger certains territoires plus fragiles.

La notion de développement durable amène, pour des motifs sociaux et économiques, à suggérer des incitatifs fiscaux favorisant la protection de certaines zones fragiles. Le présent article ne vise pas à analyser les dispositions fiscales en matière de dépollution. Il propose la création de mécanismes fiscaux permettant à chacun de contribuer financièrement à la protection du territoire tout en bénéficiant d'un certain allègement fiscal. L'auteur est d'opinion que les mesures à caractère préventif sont celles qui doivent être privilégiées et que la fiscalité constitue un outil avantageux pour toutes les parties en cause.

Up to now, very little attention has been given to environmental consequences related to the implementation of tax incentives as a whole. In fact, except for the accelerated capital cost allowance provisions, the Finance Department has never really been preoccupied by the environ-

* Le présent article a été réalisé grâce à une subvention de l'Union québécoise pour la conservation de la nature et du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche du Québec. Des remerciements particuliers sont adressés à Mme Hélène Potvin, étudiante au diplôme de droit notarial à l'Université Laval pour son excellente contribution. Toutefois, les opinions émises sont uniquement celles de l'auteur et n'engagent nul autre que lui.

** Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

mental consequences of tax changes. The time has come to use the tax system in order to protect our environment and more specifically ecologically sensitive land areas.

The author is of the opinion that durable development can be better accomplished through the tax incentive mechanism. The article does not purport to analyse the tax sections related to depollution; instead, he suggests the creation of tax incentives designed to encourage the population to get involved in the financing of the protection of sensitive land. The author also feels that preventive measures are the only alternative options and that the tax system has to play a role that will be advantageous for all parties involved.

	<i>Pages</i>
1. Les zones humides	681
1.1 Généralités	681
1.2 La conservation et la protection	683
1.2.1 Le programme ontarien	683
1.2.2 Le programme québécois proposé	684
1.3 Les accords du GATT	686
2. Les zones tampons	687
2.1 Généralités	687
2.2 La conservation	687
2.3 L'aménagement	688
3. Les obligations vertes	689
3.1 Généralités	689
3.2 Le financement	689
4. Le projet d'investissement	692
4.1 Le territoire	692
4.2 Les modalités	693
4.2.1 Les contributions de l'industrie	694
4.2.2 Les amendes	694
4.3 Les mécanismes existants	695
4.3.1 Les fiducies foncières	695
4.3.2 Les sociétés de placements dans l'entreprise québécoise (SPEQ) ..	696
4.4 Le fonds Environnement	698
4.4.1 Les fondements du projet	699
4.4.2 Les entités opérantes	700
4.4.3 Les organismes	701
4.4.3.1 Le Fonds de solidarité de la FTQ	702
4.4.3.2 La Fiducie Desjardins	702
Conclusion	703

L'environnement est une des plus grandes préoccupations de la présente décennie. De nombreux efforts individuels ou collectifs sont déployés pour empêcher la dégradation, malheureusement déjà avancée, du patrimoine naturel. Compte tenu du réveil relativement récent de la population et des gouvernements dans ce domaine, il n'est pas surprenant que les efforts législatifs qui ont été déployés en matière de fiscalité environnementale aient été concentrés dans les mesures curatrices visant la dépollution. Toutefois, le temps est maintenant venu où les encouragements fiscaux doivent être réservés aux mesures préventives, et ce, afin d'en arriver à un « développement économique durable¹ » permettant de transférer ce patrimoine non altéré aux générations futures.

Le présent article, qui représente une contribution à cet effort ayant pour but la sauvegarde de la planète, suggère certaines mesures fiscales visant à encourager la protection des zones fragiles au Québec, lesquelles englobent les zones humides, les zones tampons, certains espaces protégés ainsi que les zones périphériques pouvant se situer en bordure d'espaces protégés.

Dans un premier temps, les incitatifs fiscaux élaborés s'appliqueront à l'aménagement de zones contiguës aux zones humides et à la conservation et à la protection des zones humides et des zones tampons par l'intermédiaire d'un mécanisme de rabais de taxes foncières municipales et de déductions fiscales à l'égard de certaines dépenses engagées à cette fin.

Dans un second temps, compte tenu des montants restreints octroyés par le gouvernement pour la création de parcs au Québec, nous croyons qu'il serait important que la population soit invitée à participer au financement de cette activité. Afin d'atteindre cet objectif, le deuxième volet du présent article suggère deux modes parallèles de financement public comportant certains attributs fiscaux innovateurs, dont l'un consiste en l'émission d'obligations « vertes » et l'autre en la création d'un fonds d'investissement.

1. Les zones humides

1.1 Généralités

Les milieux humides sont des milieux fragiles qui méritent toute notre attention et notre protection puisqu'ils ont une très grande importance pour l'environnement. Les zones humides sont définies comme « des terres de

1. COMITÉ DE L'ENVIRONNEMENT DE L'OCDE, *Les défaillances du marché et des gouvernements dans la gestion de l'environnement—Les zones humides et les forêts*, Paris, OCDE, 1992, p. 7.

transition entre les systèmes terrestres et les systèmes aquatiques, avec une nappe phréatique généralement affleurante ou proche de la surface, ou des terres recouvertes d'une eau peu profonde² ». Leurs principales fonctions sont la purification et la régularisation des crues. Aussi, ils représentent un lieu privilégié pour l'établissement des habitats fauniques de plusieurs espèces puisqu'ils sont très riches en nourriture. Les zones humides ont aussi une grande valeur pour l'être humain puisqu'elles contribuent à son bien-être et à son éducation. Toutefois, au cours des années 1970, certains pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont adopté des mesures visant à ralentir ou à stopper la formation de zones humides³. Ainsi, les phénomènes d'étalement urbain de même que la transformation de ces territoires à des fins d'exploitation agricole ou industrielle ont réduit de façon considérable l'étendue des zones humides. Afin de ralentir ce mouvement, une attention toute particulière doit maintenant être consacrée à la protection de ce territoire et nous sommes d'opinion que la législation fiscale constitue un outil qui doit être privilégié dans la poursuite de cet objectif.

Cette approche visant à favoriser le maintien de ce territoire constitue une démarche relativement nouvelle puisque selon la croyance populaire de telles zones humides doivent, afin d'être économiquement rentables, faire l'objet de drainage et de remplissage. L'établissement de la valeur économique de ce territoire à l'état naturel pose certes des difficultés d'évaluation⁴ ; toutefois, il n'en demeure pas moins que « les terres humides constituent des ressources précieuses qui, si elles sont maintenues dans un état de conservation, produiront une valeur économique globale importante⁵ ».

Il convient au départ de donner une définition plus officielle des milieux humides pour en saisir toute l'importance. « Selon la Convention de Ramsar [dont le Canada est un des pays signataires], *les zones humides* sont des marécages, des tourbières ou des plans d'eau naturels ou artificiels, permanents ou provisoires, dont les eaux sont dormantes ou courantes, douces, saumâtres ou salées, comprenant des zones d'eau de mer dont la profondeur ne dépasse pas 6 mètres à marée basse⁶. »

2. *Id.*, p. 11.

3. *Id.*, p. 14.

4. *Id.*, p. 17. On y indique que « pour arriver à mesurer la valeur économique totale, les économistes opèrent une première distinction entre les valeurs pour l'utilisateur [utilisation réelle de l'environnement] et les valeurs intrinsèques. »

5. *Ibid.*, p. 18.

6. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE, *Les zones humides (marais, vasières salées, tourbières, étangs...)*, Paris, La Documentation française, 1979, p. 39.

D'un point de vue plus technique, et comme nous le mentionnions précédemment, les zones humides sont des terres dont la nappe phréatique se situe près de la surface du sol ou au-dessus de cette dernière, ou encore des habitats saturés en eau suffisamment longtemps pour engager le processus typique au milieu humide ou aquatique⁷. On trouve quatre principales zones humides au Québec, soit les marécages, les marais, les herbiers aquatiques et les tourbières⁸. Il n'existe pas, aux gouvernements fédéral et provincial, de définition juridique accordée aux zones humides. Toutefois, un groupe de travail du ministère de l'Environnement du Québec se consacre présentement à ce sujet.

1.2 La conservation et la protection

Les zones humides se situent fréquemment sur des propriétés privées. Compte tenu de ce qui précède, il est primordial de sensibiliser les propriétaires de ces terres à la conservation et à la protection de ces zones. Dans la poursuite de cet objectif, un certain incitatif à caractère fiscal pourrait être accordé à ces propriétaires qui gardent et conservent ces zones humides pour le bien-être de toute la collectivité. À cette fin, un programme de réduction de taxes foncières pourrait être ainsi élaboré.

1.2.1 Le programme ontarien

Il existe déjà un tel programme en Ontario. Le ministère des Richesses naturelles et celui des Affaires municipales de l'Ontario se chargent de l'administration du programme de réduction fiscale sur les terres protégées de l'Ontario.

Ce programme vise différentes zones sensibles, mais nous nous attarderons seulement aux terres humides. Les terres marécageuses, définies comme étant des terres couvertes par une couche d'eau peu profonde de façon saisonnière ou permanente, et dont la nappe aquifère se trouve près de la surface ou à la surface⁹, constituent les zones humides visées.

Toutes les terres marécageuses de plus de cinq acres localisées au sud de l'Ontario et dans certaines parties du nord de la province ont été évaluées et cotées sur une échelle de 1 à 7. Les terres marécageuses de

7. ENVIRONNEMENT CANADA, *Changements d'utilisation des terres dans les milieux humides au sud du Canada — Aperçu et bibliographie*, document de travail n° 26, Ottawa, Direction générale des terres, 1983.

8. UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE, *L'état de l'environnement au Québec — Un bilan des milieux humides, perspectives de conservation*, Charlesbourg, Harvey-L. Mead, 1989, p. 9.

9. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Programme de réduction fiscale sur les terres protégées de l'Ontario*, Toronto, Ministère des Affaires municipales, 1990.

catégorie 1, 2 ou 3 sont dites d'importance provinciale et elles seules sont admissibles au programme de réduction de taxes foncières.

Cette réduction de taxes équivaut à la totalité des impôts fonciers prélevés aux fins municipales et scolaires sur la portion de terrain protégé. Cet incitatif ne s'applique que lorsque le montant de réduction de taxes est supérieur à 20 \$; par ailleurs, le plafond de réduction a été fixé à 25 000 \$ par propriétaire. Afin de bénéficier de ce programme, il faut produire une demande écrite auprès du ministère des Affaires municipales qui rembourse alors les protecteurs de terres marécageuses.

Le propriétaire foncier qui bénéficie déjà du programme de remise fiscale applicable aux exploitations agricoles et aux forêts aménagées ne peut toutefois profiter du programme de réduction fiscale sur les terres protégées de l'Ontario. De plus, afin de maintenir son admissibilité au programme, le propriétaire doit s'engager à entretenir et à protéger à long terme la terre marécageuse, à défaut de quoi il devra rembourser le montant total des réductions de taxes octroyées au cours des dix années précédentes, y compris un intérêt annuel de 10 %. Toutefois, au moment de la vente de la terre, même à l'intérieur de la période de dix ans, cette pénalité ne s'appliquera pas même si l'acheteur ne respecte pas la vocation initiale du terrain.

1.2.2 Le programme québécois proposé

Afin de mettre en place un système similaire à celui de l'Ontario, le Québec pourrait utiliser la structure existante du remboursement de taxes foncières municipales pour les agriculteurs prévu en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*¹⁰. Ce remboursement représente 70 % des taxes payées et la demande doit être acheminée au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) dans les trois années suivant le paiement.

À cet égard, en 1991, le MAPAQ a versé environ 39,5 millions de dollars à plus de 35 000 producteurs agricoles sur un total de 41 000 producteurs. Selon les chiffres disponibles et compte tenu du désengagement du ministère des Affaires municipales, cette facture s'élève à plus de 54 millions de dollars pour l'année 1992¹¹.

Dans le cadre de notre proposition, le rabais de taxes foncières municipales serait équivalent à la portion de taxes foncières municipales prélevée sur le territoire protégé. Toutefois, puisqu'il est possible que le

10. *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 215.

11. Source : M. Guy Richard, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, communication personnelle, 28 juillet 1992.

propriétaire soit aussi admissible à un remboursement de taxes en vertu d'une autre disposition de la *Loi sur la fiscalité municipale*, le remboursement total accordé au propriétaire ne devrait pas excéder 100 % des taxes foncières municipales payées à l'égard de ce terrain. Par exemple, dans la mesure où le terrain marécageux occupe une superficie de 5 acres alors que le terrain en entier couvre 15 acres et que les taxes municipales s'élèvent à 1 000,00 \$ par année, le remboursement suggéré devrait être de 333,33 \$. Toutefois, si ce terrain donne droit à un remboursement de 70 % de taxes en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*, soit 700,00 \$, le remboursement suggéré ne pourrait excéder 300,00 \$ afin que le plafond total du remboursement ne dépasse pas 100 % des taxes payées. Cependant, le rabais de taxes pourrait être majoré ou réduit selon le budget du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP) et selon les crédits que le ministère de l'Environnement du Québec pourrait accorder à ce programme.

Pour être admissible au rabais de taxes, le propriétaire devrait s'engager à conserver le milieu humide dans son état naturel pour une période de dix ans, sans qu'aucune exploitation n'y soit faite, à l'exception d'un aménagement autorisé. Tout manquement à cette obligation entraînerait une pénalité égale au rabais de taxes consenti au cours des dix années précédentes, en plus des intérêts au taux prescrit. De plus, le milieu humide visé devrait occuper une superficie suffisamment importante permettant de préserver certaines espèces végétales ou animales. Des normes minimales à cet effet devraient être élaborées par les autorités compétentes.

Afin de concrétiser cette mesure d'encouragement, la *Loi sur la fiscalité municipale* devrait subir quelques modifications. Cette loi devrait prévoir, d'une part, la notion de protecteur de zone humide au rôle municipal (art. 54 et suiv.) et, d'autre part, le rabais de taxes foncières pour le propriétaire admissible. Sur le plan technique, ce rabais de taxes pourrait se concrétiser soit par une réduction de taxes, soit par un remboursement de taxes demandé par le propriétaire, la première option étant toutefois plus avantageuse pour le propriétaire puisqu'elle n'exige pas de déboursé et qu'elle minimise les formalités.

Selons nous, ce rabais de taxes pourrait être suffisant pour encourager les protecteurs de zones humides à protéger et à conserver ce territoire. De plus, cet incitatif s'avère équitable puisqu'il tient compte de la valeur marchande du terrain global et de la superficie de la zone humide. En outre, un tel mécanisme serait relativement simple d'application puisque l'admissibilité du contribuable en tant que protecteur de zones humides ainsi que l'étendue du milieu humide seraient établies par l'évaluateur municipal. Afin de s'assurer de la continuité de l'admissibilité du propriétaire au rabais

Tableau 1

Comparaison sur l'imposition d'une zone humide

	Sans terre humide	Avec terre humide
	\$	\$
Valeur imposable	50 000,00	50 000,00
Réduction	—	5 000,00
Total	50 000,00	45 000,00
Taux de taxation	0,50	0,50
Montant dû	250,00	225,00

de taxes, une vérification du territoire protégé devrait être effectuée tous les trois ans.

L'exemple suivant démontre l'économie réalisée par un contribuable, protecteur de zones humides. Un contribuable possède un terrain qui a une valeur imposable de 50 000 \$ et un taux de taxation de 0,50 \$ pour chaque 100 \$ d'évaluation. Le tableau 1 illustre le montant de taxes à payer s'il n'a pas de zones humides sur son terrain et s'il possède une terre humide représentant 10 % de la superficie du terrain.

En ce qui concerne l'aménagement des zones humides, nous renvoyons ici le lecteur aux commentaires se trouvant dans la section consacrée à l'aménagement des zones tampons.

1.3 Les accords du GATT

Dans la mise en place de ces programmes de remboursement de taxes foncières, une attention particulière doit être accordée aux conséquences possibles qui pourraient découler de la signature des accords du GATT.

Selon ces accords, certains incitatifs financiers sont autorisés alors que d'autres sont jugés inadmissibles puisqu'ils sont perçus comme des mesures protectionnistes. Les textes qui ont été déposés le 20 décembre 1991 et qui constituent la base des discussions d'un prochain accord (rapport Dunkel) prévoient que les mesures de soutien interne inadmissibles devront faire l'objet d'une réduction de 20 % sur une période de six ans. Toutefois, il existe une règle *de minimis* en vertu de laquelle les mesures de soutien interne n'excédant pas 5 % de la valeur totale de la production d'un produit de base ou de la production agricole totale, selon le cas, sont permises.

Nous croyons que, puisque le programme préconisé de rabais de taxes foncières municipales n'est aucunement lié à un type de production en particulier ni à un volume de production, il pourrait être jugé acceptable par le GATT et qu'il pourrait même subsister après l'entrée en vigueur du rapport Dunkel.

2. Les zones tampons

2.1 Généralités

Chaque année, une quantité importante de polluants se retrouve dans les cours d'eau du Québec. Cette pollution ne provient pas seulement des déversements directs mais est aussi causée par l'infiltration des produits chimiques et autres substances toxiques utilisés, entre autres, dans l'agriculture. De façon à minimiser le degré de contamination, il est souhaitable qu'un cours d'eau soit entouré d'une bande riveraine assez large, soit une zone tampon, afin de permettre la rétention des polluants et autres matières nuisibles à l'environnement.

La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*¹² accorde déjà une protection minimale à certains milieux humides en établissant des normes de conservation des bandes riveraines variant selon les milieux. Cette zone protectrice doit mesurer 3 mètres de largeur en milieu agricole, alors qu'elle doit s'étendre sur 10 mètres en milieu forestier privé et sur 20 mètres en milieu forestier public. De plus, une protection variant de 10 à 15 mètres est requise en milieu urbain ou de villégiature. Il est important de noter que cette mesure ne s'applique qu'à l'égard des cours d'eau visés par la politique.

La mise en œuvre de cette politique est confiée aux municipalités qui possèdent, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le pouvoir de prendre des règlements pour la protection des rives. Elles doivent toutefois respecter ces normes minimales sous peine de voir leur schéma d'aménagement modifié par les différents ministères en cause.

2.2 La conservation

Dans les endroits où la politique énoncée plus haut est applicable, nous croyons que les propriétaires riverains devraient être encouragés à conserver le milieu naturel même au-delà de ce qui est requis. À cette fin, le contribuable pourrait bénéficier d'un rabais de taxes foncières municipales calculé en fonction de la superficie de cette bande riveraine qui excède la

12. *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, (1988) 120 G.O. II, 365.

norme fixée. Tout comme nous l'avons indiqué dans le cas de la protection des zones humides, l'engagement du propriétaire devrait s'étendre sur une période de dix ans et tout manquement à cette obligation entraînerait le paiement d'une pénalité égale au rabais de taxes et d'un intérêt calculé au taux prescrit par règlement. Cette bande riveraine devrait préserver le milieu naturel quel qu'il soit, c'est-à-dire avec des arbres, des arbustes ou du foin, à l'exception des travaux d'aménagement autorisés par dispositions administratives.

Toutefois, lorsque nous sommes en présence d'un cours d'eau non visé par la politique, les mesures de protection de la bande riveraine ne pourraient donner lieu au rabais de taxes compte tenu des difficultés d'application que cela entraînerait. En effet, les marais, les marécages et autres zones humides n'étant pas définis, il devient alors très difficile de déterminer les limites physiques de telles zones sur des propriétés privées.

2.3 L'aménagement

Les milieux humides renferment une richesse qui mérite d'être découverte. L'aménagement d'un territoire délimité visant à mettre en valeur la zone humide et à conserver et à aménager la zone tampon devrait être encouragé par diverses mesures.

À l'heure actuelle, une dépense engagée par un contribuable ne peut être déductible que si elle est précisément prévue dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou la *Loi sur les impôts* ou si elle vise à générer un revenu de biens ou d'entreprise. L'aménagement de ces territoires ne se qualifie guère à ce chapitre, sauf lorsque les dépenses engagées sont effectuées dans le cadre d'une entreprise, par exemple une exploitation agricole, puisque les mesures de conservation que nous préconisons, bien qu'elles aient une valeur économique inestimable à long terme, ne sont pas mises en avant afin d'engendrer des profits. En vue d'atteindre ces objectifs, des mesures législatives bien précises devraient être adoptées pour permettre la déductibilité des dépenses engagées par le propriétaire et visant la mise en valeur et la protection de ces territoires. Un plafond de dépenses annuelles devrait toutefois être fixé et nous suggérons que cette limite soit établie à un montant de 8 750 \$. Cette somme est actuellement accordée par les lois sur l'impôt en tant que limite de pertes qui peuvent être utilisées par un contribuable à l'encontre d'une autre source de revenus dans le cadre d'une exploitation agricole qui ne représente pas sa principale source de revenus¹³. Afin de favoriser la mise en valeur de ce territoire, les différentes dépenses de « nature capitale », comme l'achat d'équipement, pourraient

13. *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, c. 148 et mod., art. 31.

faire l'objet d'amortissement accéléré sur une période de deux ans. En vue de vérifier la nature des travaux et leur conformité avec les objectifs du programme, une attestation devrait être produite périodiquement à la suite d'un contrôle effectué par les personnes autorisées.

Toutefois, lorsqu'il est question d'un vaste territoire dont l'importance est reconnue par les autorités, un propriétaire pourrait, malgré les incitatifs fiscaux, refuser de l'aménager par crainte de voir sa responsabilité civile engagée par un visiteur qui y subirait des blessures corporelles. À cette fin, un mécanisme visant à compenser les paiements de dommages et intérêts faits par le propriétaire à une victime pourrait être instauré.

Si le propriétaire ne désire pas effectuer l'aménagement d'un tel territoire, il pourrait en confier la tâche à un organisme local ou régional, par l'intermédiaire d'une servitude de conservation ou d'un bail¹⁴.

3. Les obligations vertes

3.1 Généralités

Depuis 1977, plusieurs parcs provinciaux ont été créés en vertu de la *Loi sur les parcs*¹⁵. Ces parcs permettent de protéger plus adéquatement les habitats fauniques de même que les sites à caractère exceptionnel du Québec puisque les ressources naturelles n'y sont pas exploitées activement.

Cependant, un manque évident de ressources financières empêche la création d'autres parcs et l'assumption des frais d'entretien et d'exploitation des parcs existants. Ces difficultés financières risquent de créer une certaine pression sur le gouvernement ayant pour conséquence un accroissement de l'exploitation active de certaines ressources (concessions forestières, mines), ou encore la réduction du territoire protégé.

3.2 Le financement

Afin de combler cette lacune, d'autres moyens de financement des parcs doivent être élaborés. L'appel au public devrait par conséquent être utilisé comme mode de financement. À notre avis, la population est disposée à investir dans l'environnement. Pour ce faire, nous préconisons l'émission, par le gouvernement, d'obligations vertes dont le rachat ne

14. M. BÉLANGER, « Environnement et conservation : érosion du concept de propriété privée », [1989] R.D.I. 465.

15. *Loi sur les parcs*, L.R.Q., c. P-9.

Tableau 2

Application du crédit d'impôt

	Taux d'imposition	
	50 %	33 %
Intérêts reçus : $1\,000 \$ \times 4\%$	40 \$	40 \$
Crédit d'impôt 100 \$ pour 5 ans* : 20 \$/année		
Rendement annuel réel (compte tenu de la non-imposition de ce crédit)**	40 \$	30 \$
Rendement annuel	80 \$	70 \$
Taux de rendement	8 %	7 %

* Le crédit d'impôt est accordé à la fin de la cinquième année de détention.

** Il aurait fallu gagner 40,00 \$ avant impôt pour qu'il en reste 20,00 \$ après impôt avec un taux de 50 %, alors qu'il ne faut gagner que 30,00 \$ avant impôt pour qu'il en reste 20,00 \$ après impôt avec un taux de 33,3 %.

pourrait, afin d'assurer une certaine stabilité au programme, être effectué qu'après cinq ans de détention.

Il est évident que les obligations doivent offrir un certain rendement pour être intéressantes. Toutefois, cet emprunt public doit aussi être intéressant pour le gouvernement qui aura, un jour, à rembourser ces sommes aux créanciers. Afin d'encourager le gouvernement à effectuer cet emprunt et à utiliser les sommes selon l'objectif visé, le taux d'intérêt payable pourrait être inférieur au taux régulier offert sur les obligations. Un taux de 4 % pourrait être adéquat. Toutefois, afin d'inciter les gens à acheter de telles obligations, cet intérêt devrait être jumelé à un autre avantage fiscal.

À cette fin, certaines solutions peuvent être envisagées. Selon le premier scénario, un crédit d'impôt réparti entre les deux paliers de gouvernement égal à 10 % du montant de l'investissement serait octroyé à l'investisseur à la fin de la période minimale de détention, soit cinq ans. Cette formule mixte serait alors attrayante pour l'investisseur puisque le rendement global serait semblable à celui qui est offert par les obligations conventionnelles. Le tableau 2 démontre le rendement de telles obligations pour deux contribuables ayant respectivement des taux d'imposition de 50 % et de 33 %.

La seconde solution consiste à octroyer à l'acquéreur, après les cinq années de détention d'une telle obligation, une déduction dans le calcul du revenu égale à 20 % du coût de l'obligation. Le tableau 3 permet de constater le rendement offert par l'obligation pour deux contribuables imposés respectivement à 50 % et à 33,3 %.

Tableau 3

Application de la déduction

	Taux d'imposition	
	50 %	33,3 %
Achat d'obligation verte de 1 000 \$		
Intérêt annuel à 4 % avant impôt	40,00 \$	40,00 \$
Déduction après 5 ans	200,00 \$	200,00 \$
Déduction sur une base annuelle non actualisée	40,00 \$	40,00 \$
Économie d'impôt pour une année	20,00 \$	13,33 \$
Montant qui aurait dû être payé avant impôt pour atteindre ce bénéfice*	40,00 \$	20,00 \$
Rendement annuel de l'obligation verte	80,00 \$/1 000 \$	60,00 \$/1 000 \$
Taux de rendement	8 %	6 %

* Il aurait fallu gagner 40,00 \$ avant impôt pour qu'il en reste 20,00 \$ après impôt avec un taux de 50 %, alors qu'il ne faut gagner que 20,00 \$ avant impôt pour qu'il en reste 13,33 \$ après impôt avec un taux de 33,3 %.

Ce dernier mécanisme est inéquitable puisqu'il favorise les contribuables à haut revenu. En effet, une déduction de 200,00 \$, alors que le taux d'impôt est à 50 %, entraîne une réduction d'impôt de 100,00 \$, tandis que cette réduction d'impôt passe à 66,66 \$ lorsque le taux d'impôt est de 33,33 %. Toutefois, le bénéfice fiscal généré par un crédit d'impôt de 10 % de l'investissement est de 100,00 \$ à l'achat d'une obligation de 1 000,00 \$, peu importe le taux d'imposition du contribuable. Pour cette raison, nous favorisons le régime du crédit d'impôt.

Nous sommes d'opinion que le projet d'obligations vertes recevrait la faveur du grand public, car cette forme d'investissement représente une valeur sûre pour les épargnants. Puisque ces sommes seraient destinées à un usage spécifique, soit la création de parcs au Québec, nous croyons qu'il est important que les investisseurs soient informés, par un bulletin périodique, sur l'utilisation effective des sommes recueillies par le gouvernement. L'adoption de cette stratégie ajouterait une certaine dose de crédibilité au projet et donnerait l'assurance aux sceptiques que les fonds sont utilisés conformément à l'objectif initial, malgré les difficultés budgétaires du gouvernement.

La mise en place des obligations spéciales pourrait se faire sans nécessiter trop de changements dans les lois existantes. La *Loi sur les impôts* et la *Loi de l'impôt sur le revenu* (le cas échéant) devraient toutefois

être modifiées afin d'accorder la déduction ou le crédit d'impôt aux investisseurs.

4. Le projet d'investissement

La création et l'exploitation d'un parc influent grandement sur l'économie de la région qui l'accueille et le soutient de même que sur celle de toute la province. En effet, les parcs constituent un pôle d'attraction important pour les visiteurs, créant ainsi un nombre important d'emplois et contribuant au développement régional. À ce sujet, une étude intéressante a été effectuée pour le parc de la Gaspésie¹⁶.

Par conséquent, afin de réunir les fonds nécessaires à la création, à la gestion et à la protection des espaces protégés du Québec, un fonds d'investissement pourrait être mis sur pied avec pour mission d'investir dans certains créneaux particuliers. Ces sommes proviendraient, entre autres, de l'acquisition de « parts » du fonds par les investisseurs intéressés, de la perception des amendes perçues en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la tarification imposée à un certain groupe d'entreprises. Ces sommes seraient alors réparties par le fonds parmi divers intervenants ayant une mission bien déterminée dans le domaine des espaces protégés au Québec.

4.1 Le territoire

Précisons maintenant le territoire visé par le fonds d'investissement. Les parcs régionaux, les parcs provinciaux ainsi que les territoires situés en périphérie de ces parcs représentent les territoires qui pourraient bénéficier des sommes recueillies par le fonds. Afin de mieux délimiter notre intervention, nous suggérons de mettre à l'écart certains territoires, dont les parcs nordiques, et ce, même s'ils poursuivent le même objectif, soit la préservation du patrimoine naturel. Nous croyons que les investissements dans les parcs nordiques seraient moins attrayants pour les investisseurs compte tenu de l'éloignement du site. Toutefois, à titre expérimental et dans la mesure où les besoins plus « locaux » seront comblés, il pourrait être intéressant de tenter l'expérience dans un de ces parcs afin de vérifier la réaction du milieu.

Puisqu'il est ici question de financement par appel public des zones protégées du territoire québécois, il importe de traiter du problème lié au rendement pour l'investisseur puisque le fonds injecterait des sommes afin

16. J.-D. DESROSIERS, *Prévisions de fréquentations et répercussions économiques du parc de la Gaspésie et de son développement (1974-1982)*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, octobre 1976.

de créer et de protéger certaines zones plus fragiles et à l'égard desquelles aucun rendement financier ne peut être envisagé. Afin de remplir cette lacune, le fonds devrait concentrer ses investissements dans les parcs régionaux, puisque ces parcs sont généralement plus démunis que les parcs provinciaux, et que, par ailleurs, il existe peu de chances que les parcs provinciaux partagent leur rentabilité avec d'autres que le gouvernement.

Présentement, les parcs régionaux naissent de l'initiative de plusieurs intervenants, qu'ils soient des corporations à but non lucratif ou des municipalités qui doivent alors obtenir l'autorisation de la municipalité régionale de comté (MRC) de l'endroit. De plus, lorsque le parc naît de l'initiative d'une corporation à but non lucratif, l'appui de la municipalité qui a compétence sur le territoire convoité doit au préalable être obtenu. Un document faisant état des difficultés auxquelles se heurtent les parcs régionaux est disponible au MLCP¹⁷.

Par ailleurs, le ministre des Affaires municipales s'apprêterait à accorder aux MRC le pouvoir de créer des parcs¹⁸. Dans ce cas, le fonds d'investissement pourrait « subventionner » directement les MRC qui deviendraient alors l'organisme principal chargé de la gestion des parcs. Le fonds d'investissement jouerait donc un rôle de promoteur pour la création de parcs.

4.2 Les modalités

Puisque le fonds d'investissement ne serait qu'un conduit entre le parc subventionné et le contribuable, il devrait bénéficier d'un statut lui permettant d'être exempt d'impôt. Son conseil d'administration devrait veiller à prendre les décisions en respectant les objectifs du fonds. Son financement proviendrait des contributions des industries, des amendes perçues en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et des contribuables participant à l'appel public.

Le plafond des contributions déductibles serait limité à un montant de 5 000,00 \$ par année. Le coût d'achat de cette participation pourrait être évalué selon la valeur du fonds, sans toutefois être inférieur à un montant minimal. Une partie des sommes perçues au titre des amendes et des contributions de l'industrie pourrait être utilisée par le fonds afin de financer le remboursement de cette participation lorsque l'investisseur est en

17. MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE, *Le parc régional, pour un cadre d'intervention*, Montréal, Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, juin 1985, p. 110.

18. Source: M. Raymond Cournoyer, ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, communication personnelle, 2 juin 1992.

droit d'en exiger le rachat. Afin d'assurer une certaine stabilité à l'égard des investissements détenus par le fonds, les parts possédées par les investisseurs devraient être détenues jusqu'à l'âge de la retraite du contribuable ou encore jusqu'à l'arrivée d'un événement justifiant le retrait des fonds, tel que le retour aux études, le démarrage d'une entreprise ou une circonstance familiale exceptionnelle.

4.2.1 Les contributions de l'industrie

Il serait normal que les industries portant atteinte à l'environnement et déstabilisant les éléments naturels contribuent au financement du fonds. En effet, le juste équilibre des choses requiert que l'industrie considère, dans ses frais d'implantation et d'exploitation, qu'un certain montant annuel devrait être retourné à l'environnement. Le financement provenant des industries constituerait une source importante de capitaux pour le fonds. Ce financement pourrait provenir du système de tarification des industries proposé le 4 mars 1992 par le ministère de l'Environnement, et adopté le 28 avril 1993 (l'application de ce système de tarification se fera à partir de la fin mai 1993 de façon sectorielle), visant la tarification des entreprises polluantes, mettant ainsi en application le principe du pollueur-payeur. Un tel règlement de tarification n'est cependant qu'à l'état de projet. Selon ce projet, la tarification serait établie en fonction des rejets de contaminants et s'appliquerait aux 200 industries québécoises les plus polluantes. Une industrie très polluante serait ainsi plus taxée qu'une autre, d'où son intérêt à diminuer sa quantité de rejets puisqu'une facture élevée augmenterait ses coûts de production, la rendant ainsi moins compétitive.

La tarification adoptée par le ministère de l'Environnement se divise en deux parties. Un montant forfaitaire de 6 600 \$ par entreprise sera exigé au moment de la délivrance du permis requis par le règlement. Le gouvernement prévoit ainsi percevoir plus de 1 320 000 \$. Au surplus, le règlement prévoit que les industries visées seront redevables d'un droit annuel d'un montant non inférieur à 2 000 \$ et d'un montant variable calculé selon la quantité de rejets. Lorsque la tarification sera applicable aux 200 entreprises, soit d'ici cinq ans, le gouvernement devrait percevoir près de 8 millions de dollars annuellement.

4.2.2 Les amendes

Les amendes imposées en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pourraient constituer une autre source importante de financement des parcs au Québec. Il semble justifié d'utiliser ces amendes à des fins

environnementales puisqu'une amende représente la conséquence d'une infraction commise contre le patrimoine naturel.

Au cours de l'année financière 1991-1992, des amendes totalisant 1 088 536,00 \$ ont été imposées par les tribunaux, ce qui représente une augmentation de 977 % par rapport à l'année 1988-1989. Nous pouvons donc nous attendre à un accroissement constant au cours des prochaines années. À l'heure actuelle, les sommes ainsi recueillies sont versées au Fonds consolidé du revenu. Il faudrait modifier la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin de permettre l'utilisation de ces sommes aux fins indiquées précédemment.

4.3 Les mécanismes existants

Certains mécanismes légaux existent au Québec et pourraient servir à la protection des zones fragiles du Québec. Il s'agit des fiducies foncières et des sociétés de placements dans l'entreprise québécoise (SPEQ).

4.3.1 Les fiducies foncières

Il existe quatre fiducies foncières au Québec, dont une a été créée pour assurer la sauvegarde du mont Pinacle. Une fiducie foncière est une corporation à but non lucratif qui a pour objectifs la promotion, la conservation et l'aménagement des milieux naturels. La fiducie foncière peut aussi posséder des terrains afin d'en assurer la conservation. Dans toutes ses activités, la fiducie ne doit pas agir pour ses propres intérêts mais dans l'intérêt de la communauté. C'est avant tout une corporation sociale qui voit au bien-être de la collectivité.

En vue d'atteindre ces objectifs, elle doit utiliser différents moyens pour parvenir à des ententes avec les propriétaires des territoires convoités. Ces moyens sont la servitude de conservation, l'option d'achat, le droit de premier refus, les contrats de location et d'aménagement et la participation usufruitière et indivise.

Pour conclure ces différentes ententes, la fiducie doit être en mesure de disposer de fonds. Elle est d'ailleurs financée par la contribution annuelle des membres, leurs contributions volontaires, les dons privés ainsi que par levée de fonds publique. Le gouvernement peut aussi subventionner cet organisme.

En plus du statut de corporation à but non lucratif, la fiducie possède le statut d'organisme charitable en vertu de la *Loi sur les impôts* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle peut ainsi remettre des reçus, permettant aux donateurs de profiter d'une économie d'impôt.

Tableau 4

Dons effectués par un particulier

	Fédéral		Économie fiscale Provincial		Total	
	250 \$	1 000 \$	250 \$	1 000 \$	250 \$	1 000 \$
Revenu imposable (\$)						
0-7 000	37	229	40	160	77	389
7 001-14 000	37	229	48	190	85	419
14 001-23 000	37	229	53	210	90	439
23 001-50 000	37	229	58	230	95	459
50 001-62 862	37	229	60	240	97	469
Plus de 62 862	40	240	60	240	100	480

Au fédéral, les dons de charité effectués par des particuliers donnent droit à un crédit d'impôt calculé sur le total des dons faits dans l'année en cours et durant les cinq années précédentes (qui n'ont pas fait l'objet d'un crédit) sans excéder 20 % du revenu net. Le crédit d'impôt est de 17 % pour les 250 premiers dollars de dons et de 29 % pour l'excédent. Au provincial, la valeur du don constitue une déduction aux fins du calcul du revenu imposable, et ce, jusqu'à concurrence de 20 % du revenu net.

Le tableau 4 démontre l'économie fiscale d'un particulier lorsqu'il effectue des dons de charité de 250 \$ et de 1 000 \$.

Le rendement fiscal que les fiducies foncières procurent n'est possiblement pas suffisant pour attirer les investisseurs. Nous devrions donc recourir à un autre mécanisme qui correspondrait davantage à leurs besoins.

4.3.2 Les sociétés de placements dans l'entreprise québécoise (SPEQ)

Le programme des SPEQ a été élaboré à la suite de problèmes de sous-capitalisation rencontrés par la plupart des petites entreprises. Le programme avait, au moment de sa création, plusieurs objectifs, dont les principaux étaient de favoriser l'augmentation de la capitalisation des petites et moyennes entreprises (PME) québécoises, de faciliter la croissance des entreprises existantes et d'encourager l'implantation de nouvelles entreprises.

Les SPEQ sont des sociétés fermées dont les activités consistent à effectuer des placements minoritaires dans des PME québécoises. C'est en procédant à des placements admissibles qu'elles procurent un avantage fiscal, au niveau provincial seulement, à leurs actionnaires. Nous croyons

que le mécanisme des SPEQ pourrait être utilisé afin d'encourager les investissements dans le domaine des parcs. Cette corporation à but lucratif aurait comme mission d'investir dans des corporations s'occupant de tourisme ou d'environnement. Un avantage fiscal aux deux paliers de gouvernement devrait être consenti aux investisseurs puisque la protection de l'environnement n'a pas de frontière.

Les secteurs d'activité dans lesquels les SPEQ peuvent investir sont définis par la loi. Parmi ceux-ci, nous retrouvons le domaine de l'environnement, soit l'assainissement des eaux, des sols et des sédiments contaminés ainsi que les activités de recyclage et de récupération. Le tourisme constitue une autre activité admissible et cela comprend l'hébergement commercial, les activités touristiques en milieu naturel, les centres de ski alpin à vocation touristique, le camping, les croisières et les pourvoiries.

Les particuliers qui investissent dans les SPEQ bénéficient d'une déduction dans le calcul du revenu égale à 150 % de leur investissement lorsqu'il s'agit d'un placement admissible dans une région admissible. Un placement est effectué dans une région admissible lorsque 75 % des salaires versés par la corporation bénéficiaire du placement sont payés à des employés d'un établissement situé aux Îles-de-la-Madeleine, au Bas-Saint-Laurent, en Gaspésie, au Saguenay — Lac-Saint-Jean, sur la Côte-Nord, dans le Nord-du-Québec, dans l'Outaouais (sauf Aylmer, Hull et Gatineau), en Abitibi-Témiscamingue et dans les MRC de l'Islet, de Montmagny et Les Etchemins. Lorsque la région est non admissible, la déduction est réduite à 125 % de la mise de fonds. Dans tous les cas, les actionnaires peuvent déduire un montant n'excédant pas 30 % de leur revenu net. Les actions des SPEQ peuvent de plus être transférées dans un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) ou un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR), ce qui procure un avantage supplémentaire à l'investisseur. Le tableau 5 traite de l'avantage fiscal généré par l'investissement de 1 000,00 \$ dans une SPEQ par deux contribuables ayant respectivement un revenu de 50 000 \$ avec un taux d'imposition provincial de 25 % et un revenu de 30 000 \$ avec un taux d'imposition provincial de 15 %, alors que la SPEQ effectue un placement dans une région admissible.

Les SPEQ dont nous suggérons la création ne répondent pas exactement à la définition que donne la *Loi sur les sociétés de placements dans l'entreprise québécoise*. En effet, une des difficultés du régime des SPEQ est que celle-ci doit être une société fermée qui, par définition, ne doit comprendre que 50 actionnaires. Bien qu'il soit possible de procéder à de multiples créations de SPEQ, nous croyons préférable que la loi sur les SPEQ soit modifiée afin de permettre qu'une société non fermée ayant

Tableau 5
Investissement dans une SPEQ

Taux d'imposition de 25 %	Sans déduction	Avec déduction
Revenu	50 000 \$	50 000 \$
Déduction	—	<u>1 500 \$</u>
Revenu imposable	50 000 \$	48 500 \$
Taux d'imposition	<u>25 %</u>	<u>25 %</u>
Impôt à payer	12 500 \$	12 125 \$
Économie d'impôt : 375 \$		
Taux d'imposition de 15 %	Sans déduction	Avec déduction
Revenu	30 000 \$	30 000 \$
Déduction	—	<u>1 500 \$</u>
Revenu imposable	30 000 \$	28 500 \$
Taux d'imposition	<u>15 %</u>	<u>15 %</u>
Impôt à payer	4 500 \$	4 275 \$
Économie d'impôt : 225 \$		

comme objectif d'investir dans la mise en valeur des parcs du Québec puisse se qualifier à titre de SPEQ.

4.4 Le fonds Environnement

Comme nous l'avons mentionné, les SPEQ ne constituent pas le moyen idéal afin de stimuler l'investissement dans les parcs ; voilà pourquoi nous suggérons la création du fonds Environnement dont les paramètres pourraient s'inspirer de certains mécanismes en vigueur au Québec ou ailleurs.

Le fonds Environnement serait une corporation à but lucratif ayant pour objectif de réunir des fonds afin de les investir dans différentes entités, appelées « entités opérantes », lesquelles utiliseraient ces fonds dans leur domaine d'expertise particulier. La création de parcs et l'achat de terrains à des fins de conservation représentent quelques-uns de ces domaines. Les particuliers ainsi que les personnes morales seraient au nombre des investisseurs du fonds Environnement et bénéficieraient de certains avantages fiscaux.

Tableau 6

Fonds Environnement : crédit d'impôt

	Contribuable A	Contribuable B
Revenu imposable	50 000 \$	30 000 \$
Taux d'imposition	50 %	33 %
Impôt par ailleurs payable	25 000 \$	10 000 \$
Crédit d'impôt : 1 000 \$ × 20 %	(200 \$)	(200 \$)
Impôt à payer	24 800 \$	9 800 \$
Économie d'impôt : 200 \$		

4.4.1 Les fondements du projet

La structure que nous suggérons à l'égard du fonds Environnement s'inspire largement des SPEQ. Le projet du fonds Environnement vise, tout comme les SPEQ, à favoriser le financement public dans le domaine plus précis de la protection de territoire québécois. Par le mécanisme des SPEQ, le gouvernement a reconnu que les secteurs du tourisme et de l'environnement nécessitent un soutien particulier. Or, quel que soit le moyen utilisé, l'objectif devrait demeurer inchangé et les investisseurs du fonds Environnement devraient pouvoir profiter d'avantages fiscaux similaires. Cependant, nous considérons que l'investissement dans ce fonds devrait donner lieu à un crédit d'impôt au lieu d'une déduction puisque le crédit d'impôt accorde à tous les investisseurs le même rendement, peu importe leur revenu et leur taux d'imposition. Pour illustrer nos propos, voyons les données du tableau 6.

Nous croyons qu'un crédit d'impôt équivalant à 20 % du montant de l'investissement serait raisonnable dans les circonstances. Ce taux serait probablement jugé raisonnable par les gouvernements puisqu'il est déjà accordé aux investisseurs du Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, le plafond annuel du crédit étant de 1 000,00 \$ par palier. Tout comme les actions du Fonds de solidarité, les actions du fonds Environnement devraient être admissibles au roulement dans un REER et dans un FERR, procurant ainsi un avantage fiscal supplémentaire aux deux paliers de gouvernement.

Par ailleurs, il est fort possible que les activités des entités opérantes fonctionnent à perte pour une certaine période de temps. Ces pertes ne pourraient toutefois pas être utilisées par les investisseurs du Fonds puis-

que seules les pertes fiscales subies par une société peuvent être utilisées par les sociétaires. Afin de ne pas décourager les investisseurs, nous croyons qu'il est essentiel que ces derniers puissent miser sur un rendement fiscal intéressant en l'absence d'un potentiel de revenu élevé. Voilà pourquoi nous suggérons que le régime fiscal applicable au fonds Environnement permette à l'actionnaire d'utiliser les pertes fiscales du Fonds jusqu'à concurrence d'un montant égal à 133,33 % du montant de l'investissement. Ce mécanisme de transfert de pertes qui tire sa source des corporations « S » américaines pourrait être utilisé concurremment ou alternativement avec le crédit d'impôt. De cette façon, le risque réel couru par l'investisseur pourrait être minimisé. Toutefois, afin de ne pas multiplier indûment les avantages fiscaux résultant de cet investissement, les dispositions du régime indiqueraient que le contribuable perdrait son droit de transférer ses actions à son REER ou à son FEER dans la mesure où il utiliserait les pertes de l'entité opérante de la façon indiquée ci-dessus.

Dans le cas où l'investisseur est une corporation ou une institution financière, l'avantage fiscal pourrait consister en un crédit d'impôt dont le taux reste à déterminer.

4.4.2 Les entités opérantes

Les entités opérantes seraient des corporations ou des sociétés dont les actions ou les parts seraient détenues, en tout ou en partie, par le fonds Environnement et qui seraient financées par le Fonds, par l'entreprise privée ou par le gouvernement au moyen de subventions. Lorsque le Fonds investirait dans une entreprise, nous suggérons qu'il soit alors représenté au conseil d'administration de cette entreprise. Certains secteurs d'activité devraient être ciblés afin que les placements effectués par le Fonds soient toujours liés à la conservation et à la protection du territoire. Par exemple, l'acquisition de zones périphériques pour en effectuer la revente à des fins de conservation serait une activité admissible. Ces zones périphériques sont constituées par les terrains qui entourent les espaces de conservation, tels les parcs. Certaines restrictions seraient imposées aux entités bénéficiant des investissements du Fonds ; ainsi, l'entité pourrait vendre ces zones à des personnes désireuses de respecter certaines conditions quant à l'usage de ces terres, telle l'interdiction d'y exploiter les ressources naturelles.

Afin d'encourager l'acquisition de telles zones et pour neutraliser le poids des restrictions, une compensation sous forme d'intérêt calculé proportionnellement à la superficie de terrain protégé pourrait être versée à l'acquéreur de cette zone. Au surplus, le gain en capital qui résulterait de la vente pourrait être complètement exempté d'impôt, comme c'est le cas

actuellement pour certains biens culturels dont la protection est jugée essentielle aux fins de la conservation du patrimoine.

Une entité opérante pourrait tenter de se qualifier au programme de mise en valeur de l'environnement d'Hydro-Québec¹⁹. Ce programme vise à accorder à l'entreprise un soutien financier à l'égard des projets de protection et de mise en valeur de l'environnement. Les projets à caractère environnemental, appelés « initiatives », doivent être réalisés par l'organisme qui bénéficie des subventions d'Hydro-Québec. L'initiative, outre qu'elle doit être à caractère environnemental, doit respecter les dix conditions supplémentaires suivantes, c'est-à-dire qu'elle doit :

- être marquante pour l'environnement ;
- être une réalisation ;
- porter sur autre chose que les services de base ;
- être issue d'une consultation auprès de la population ainsi que des organismes locaux et régionaux ;
- être décrite et justifiée sur le plan environnemental, technique et économique dans le dossier argumentaire ;
- obtenir un financement complémentaire garanti si son coût de réalisation est supérieur aux crédits disponibles ;
- être accompagnée des autorisations requises ;
- être exploitée et entretenue par l'organisme ;
- être réalisée sur un terrain appartenant à l'organisme à moins d'une entente conclue avec un tiers organisme ;
- faire l'objet d'une entente particulière si elle porte sur les propriétés d'Hydro-Québec.

Un parc à chevreuils, une frayère à saumon, l'ensemencement de truites, la protection et l'aménagement des berges d'un lac sont autant d'exemples d'initiatives.

4.4.3 Les organismes

Le projet du fonds Environnement devrait être parrainé par un organisme crédible et reconnu dans le milieu des affaires. Cet organisme devrait s'occuper de la promotion et de la publicité pour assurer une meilleure visibilité du produit et ainsi de plus grandes chances de succès de l'entreprise. La présence de permanents et d'une expertise reconnue dans le

19. HYDRO-QUÉBEC, *Programme de mise en valeur de l'environnement, Guide d'application*, Montréal, Hydro-Québec, décembre 1990.

milieu constituerait un atout fondamental à la réalisation du projet. Nous croyons que deux organismes correspondent à ces critères, soit le Fonds de solidarité de la FTQ et la Fiducie Desjardins.

4.4.3.1 Le Fonds de solidarité de la FTQ

Le Fonds de solidarité de la FTQ jouit d'une bonne réputation dans le milieu des affaires ainsi qu'auprès du public. Il existe depuis déjà quelques années et possède l'expertise requise. La promotion du fonds Environnement pourrait être faite par le Fonds de solidarité de la FTQ au moment de la vente de ses propres actions.

Le Fonds de solidarité de la FTQ est déjà sensibilisé au domaine de l'environnement par le fonds Enviro-capital. Ce fonds est financé par le Fonds de solidarité de même que par les entreprises privées. Les sommes ainsi recueillies sont investies dans des entreprises qui ont soumis au fonds Enviro-capital un programme pour la mise au point de nouvelles techniques en matière d'environnement. Les entreprises qui ont contribué au fonds Enviro-capital peuvent recevoir certains dividendes sur leurs actions en plus du fait de profiter de nouvelles techniques créées grâce à leurs investissements.

Pour empêcher que la valeur des actions du Fonds de solidarité de la FTQ ne soit touchée par l'introduction d'un nouveau secteur d'investissement qui serait peut-être non rentable à court ou à moyen terme, il faudrait créer un fonds spécial pour les parcs (fonds Environnement) distinct du Fonds général de la FTQ. Cela nécessiterait une modification à la *Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.)*.

Puisque les actions du Fonds de solidarité de la FTQ peuvent déjà être transférées dans un REER ou un FERR en franchise d'impôt, il ne serait pas nécessaire de modifier à cette fin la *Loi sur les impôts* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les investisseurs du fonds Environnement pourraient donc bénéficier du même avantage que celui qui leur est conféré par le Fonds de solidarité de la FTQ.

4.4.3.2 La Fiducie Desjardins

Filiale de Trustco Desjardins qui est une société de portefeuille du Mouvement Desjardins, la Fiducie Desjardins offre une multitude de services financiers depuis plusieurs années, lui assurant ainsi une solide expérience dans ce domaine.

De plus, le Mouvement Desjardins jouit d'une très bonne réputation auprès de la population québécoise. Cette confiance accordée au Mou-

vement lui a permis de mettre sur pied plusieurs services et d'acquérir une bonne renommée. D'ailleurs, la Fiducie Desjardins est une des plus grandes fiducies au Québec avec un actif de 2,3 milliards de dollars et des biens administrés d'environ 27 milliards de dollars. Le service d'investissement est un des nombreux services offerts par la Fiducie Desjardins. Cette dernière offre plusieurs fonds d'investissement dont le fonds Desjardins Environnement.

Le portefeuille de ce fonds se compose principalement d'actions de compagnies canadiennes respectueuses de l'environnement et plus particulièrement des corporations canadiennes dont les activités sont concentrées dans la conservation et la préservation de l'environnement.

La gestion du Fonds a été confiée à Gestion Placements Desjardins inc. qui est une filiale de Fiducie Desjardins. Celle-ci a la possibilité de doter le fonds Desjardins Environnement d'un comité de surveillance afin de conseiller le gestionnaire sur le choix des titres canadiens. La gestion du fonds Environnement proposé pourrait être confiée à Gestion Placements Desjardins.

Puisqu'il n'y a pas d'avantage fiscal immédiat à investir dans le fonds géré par Gestion Placements Desjardins, l'utilisation de cet organisme en tant que gestionnaire nécessiterait une nouvelle loi permettant aux investisseurs de profiter du crédit d'impôt suggéré précédemment. De plus, il faudrait prévoir que les pertes subies par le Fonds puissent être transférées aux actionnaires de ce fonds. Les lois sur l'impôt devraient aussi être modifiées afin de prévoir le transfert des actions dans un REER ou un FERR en franchise d'impôt.

Conclusion

Il est évident que les incitatifs fiscaux favorisant le financement des parcs que nous avons élaborés dans le présent document ne peuvent faire l'objet de mesures concrètes que s'il existe une volonté politique bien exprimée non seulement à l'égard de la création des parcs mais aussi de l'engagement personnel des citoyens dans l'amélioration de leur propre qualité de vie. Bien entendu, toute mesure fiscale ayant pour conséquence d'accorder un rabais de taxes à un investisseur entraîne des coûts pour le gouvernement. Afin de décider du bien-fondé d'une dépense, une analyse des coûts-bénéfices doit être effectuée par les décideurs publics. À partir du moment où la décision du gouvernement de consentir des crédits à un secteur d'activité donné est prise, le mode d'intervention le plus efficace et le moins coûteux doit être élaboré.

Voilà pourquoi les incitatifs fiscaux décrits sont généralement échelonnés sur une période de quelques années, ce qui permet que les coûts relatifs à ce programme pour le gouvernement soient répartis sur une certaine période de temps. Par ailleurs, pour assurer la survie de l'opération, il est impératif que les attributs fiscaux liés à ces modes de financement public soient assortis de conditions quant à la durée de détention du placement.

Les avantages fiscaux suggérés dans le présent texte pourraient être bonifiés afin d'inciter davantage les investisseurs à participer au projet. Nous pensons ici aux droits d'entrée gratuits dans les parcs, au droit d'être privilégié à l'occasion de l'attribution des camps de pêche, etc. Toutefois, cet aspect déborde le cadre de notre recherche et nous suggérons que la maximisation des sources de revenus et des bénéfices accordés aux investisseurs fasse l'objet d'une analyse plus approfondie.

Dans notre étude, nous avons délibérément omis d'aborder les mécanismes fiscaux existants dans les programmes de dépollution puisque cet aspect de l'environnement touche un tout autre volet. Toutefois, par simple curiosité et par intérêt pour la question, nous avons tout de même produit une demande d'opinion anticipée, selon les termes du bulletin d'interprétation IT-336R, afin que des spécialistes du ministère fédéral de l'Environnement déterminent si un arbre se qualifie comme mesure de dépollution et est admissible à un programme d'amortissement accéléré qui permet à des contribuables admissibles (tout propriétaire et toute société exploitant une entreprise à but lucratif et qui produit une déclaration de revenus) de réclamer l'amortissement, sur une période de trois ans, du coût total du matériel ou des procédés installés dans ses locaux dont l'objectif est de lutter contre la pollution de l'air et de l'eau. Les dépenses engagées peuvent englober la prévention, la réduction ou la suppression de la pollution. Dans cette demande, nous avons soumis quelques hypothèses dont la plantation d'arbres soit comme outil de dépollution, soit afin d'empêcher l'érosion d'un terrain. Nous avons également exigé des précisions quant à l'existence possible d'autres équipements « naturels » de dépollution. Nous attendons pour le moment qu'Environnement Canada se prononce à ce sujet. Toutefois, compte tenu des principes fiscaux contemporains, rien ne permet de croire qu'une telle dépense ne pourrait être déductible par le contribuable, sauf si la preuve démontre que la plantation a comme objectif de produire un revenu dans l'exploitation d'une entreprise.